EDUCAÇÃO BRASILEIRA

REVISTA DO CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

CRUB VOLUME 18 - NÚMERO 37 - JULHO/DEZEMBRO 1996

SUMÁRIO

TEMA

UNIVERSIDADE EM TRANSIÇÃO

DEBATES

TEXTOS

DOCUMENTAÇÃO

O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: A BUSCA DE ALTERNATIVAS

Simon Schwartzmann
Presidente do IBGE

Resumo: *O autor fala da importância da educação, considerada a grande fonte de riqueza de um país. Analisa os problemas históricos da educação superior, colocados em termos de qualidade das instituições, conteúdo dos cursos, subemprego, em decorrência de cursos de má qualidade, custos, seletividade do acesso e concentração de recursos. Apresenta alternativas para superar as dificuldades a partir da sua expansão, diversificação das fontes de financiamento, diferenciação do sistema, pois o modelo único de universidade na prática não existe, substituição do controle formal e burocrático por mecanismos competitivos, associados a sistemas permanentes de avaliação e desempenho de resultados.*

Palavras-chave: *ensino superior, problemas e alternativas.*

A BARREIRA DA EDUCAÇÃO

A barreira da educação é, possivelmente, o maior obstáculo que separa o Brasil de hoje, com seus problemas ainda persistentes de desigualdades sociais, subemprego e marginalização social, de um país economicamente mais maduro, com maior igualdade de oportunidades, de rendas e maior estabilidade e integração social.

Não é que, como se pensava no passado, a educação tenha a virtude de, por si só, resolver todas as demais questões de natureza política, econômica, ambiental e cultural. Mas ela é uma condição necessária para o equacionamento de todas as demais questões e, o que é mais interessante, talvez seja a política social mais fácil de equacionar e conduzir a curto e médio prazo, apesar de todas as dificuldades.

O Ministério da Educação, no governo Fernando Henrique Cardoso, tem tomado uma série de iniciativas importantes no sentido de romper esta barreira, o mesmo ocorrendo em vários governos estaduais, mas o movimento pela reforma da educação brasileira ainda não adquiriu o ímpeto e a velocidade que seriam necessários.

Ainda que ninguém discorde a respeito da importância da educação, vale a pena ressaltar dois de seus impactos, que têm sido assinalados mais recentemente pelos especialistas. Primeiro, estatisticamente, as diferenças educacionais são a principal causa das desigualdades sociais no Brasil - mais do que região de residência, sexo, cor da pele, ocupação ou qualquer outra variável que se possa considerar. Segundo, os investimentos em educação são altamente produtivos, e os países, regiões e grupos sociais que investem em educação são os que mais aumentam sua produtividade e mais conseguem atrair e fixar investimentos em benefício de suas regiões e de sua população.

Ao longo do tempo, as idéias sobre as fontes de riqueza das nações têm variado, começando pelas terras e abrangendo depois os recursos naturais, o poder econômico e militar, o acesso a altas tecnologias e o capital. Hoje, está claro que a grande fonte de riqueza e o recurso mais escasso, que tem o condão de atrair todos os demais, é uma população homogeneamente competente e educada.

Mas, em que consiste, na realidade, esta barreira da educação no Brasil? Onde estamos, o que está sendo feito e quais são os dilemas e perspectivas do

futuro? O restante desta apresentação será dedicado a estas questões, naquilo que se relaciona com o ensino superior. Aqui, a título de introdução, eu gostaria de dizer que o principal desafio que a educação brasileira precisa vencer, em relação à educação básica, é o da desigualdade de acesso à educação de qualidade.

Poder-se-ia discutir longamente sobre o que significa qualidade, mas todos sabem distinguir facilmente uma boa escola de uma escola em ruínas, que funciona sem recursos, com professores mal formados e sem equipamentos e onde os alunos nada aprendem.

Um dos aspectos mais graves do problema da qualidade é a retenção das crianças nos primeiros anos da educação, que acaba redundando em grandes limitações de acesso aos níveis educacionais mais elevados.

Em relação à educação superior, o problema da eqüidade no acesso aos cursos de qualidade também existe, mas aí o principal problema é o do atendimento diferenciado dos diferentes públicos que buscam o ensino superior. Se, na educação básica, a homogeneidade de conteúdos básicos é uma condição essencial de eqüidade e de cidadania, na educação superior a insistência em um modelo único de universidade tem levado, na prática, à consolidação das desigualdades e à desqualificação da grande maioria dos estudantes e seus cursos, por contraste com um suposto padrão de qualidade que precisaria ser melhor explicitado e compreendido.

A essa afirmação eu gostaria de acrescentar uma outra, que é a de que o setor público no Brasil dedica uma quantidade bastante grande de recursos à educação, e que não teria condições de investir mais sem um aumento significativo da renda nacional e da capacidade de arrecadação do governo em seus diversos níveis.

A Constituição Brasileira exige que o governo federal aplique pelos menos 18% dos impostos, e os estados e municípios, pelo menos 25% em educação. Em 1994, o Ministério da Educação gastou cerca de dez bilhões de dólares, e os recursos somados dos estados e municípios foram muito maiores. Os gastos anuais brutos com educação correspondem a quase 4% do PIB, ou cerca de 20% do orçamento disponível[10]. Ainda que existam problemas sobre o verdadeiro uso desses recursos, dificilmente essas proporções poderiam aumentar de forma significativa. A questão da mobilização de recursos privados é central para qualquer política mais ambiciosa de expansão e melhoria de qualidade da educação brasileira.

OS PROBLEMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Existe um consenso bastante generalizado no Brasil de que o ensino superior tem problemas, mas muito pouca clareza sobre o que fazer para superá-los. Uma lista das questões geralmente apontadas inclui:

- **Qualidade:** existiriam universidades boas, cursos de graduação e programas de pós-graduação de boa qualidade, mas muita coisa - possivelmente a maior parte - de má qualidade. Nem tudo que se chama de universidade ou universitário mereceria realmente este nome. O mercado profissional estaria sendo invadido por profissionais incompetentes.

- **Conteúdos:** haveria demasiados estudantes em cursos sem conteúdo técnico-profissional, e poucos com formação pertinente às necessidades. O País não estaria formando os técnicos e profissionais de que realmente necessita.

- **Subemprego:** a proliferação de cursos de má qualidade ou de conteúdos inapropriados, principalmente no setor privado, estaria levando a uma saturação do mercado de trabalho, com pessoas de nível universitário ocupando empregos de nível médio.

- **Custos:** as universidades públicas seriam demasiado caras para o governo, e as universidades privadas demasiado caras para os estudantes.

- **Eqüidade:** o processo seletivo do sistema público excluiria estudantes de camadas sociais menos favorecidas, que não tiveram como obter uma boa educação secundária, levando-os a buscar o sistema privado, no qual encontrariam a barreira da má qualidade e das mensalidades elevadas.

- **Concentração:** o governo concentraria os recursos para a educação superior na região Centro-Sul, em detrimento das regiões mais pobres, sobretudo, do Nordeste.

As propostas usuais para corrigir esses problemas são de colocar mais recursos públicos na educação superior, distribuí-los de maneira mais homogênea pelo território nacional, reforçar os mecanismos de controle para a criação de novas escolas superiores e universidades, dar mais incentivo à pesquisa e à pós-graduação, inibir a criação de escolas superiores privadas

de intuito meramente comercial e dar ênfase à formação técnica e especializada.

Nem todas essas propostas são coerentes entre si. Além disso, a idéia implícita nessas propostas é a de que a educação superior brasileira deveria evoluir no sentido de um sistema público de âmbito nacional, que integrasse de maneira harmoniosa o ensino, a pesquisa e a extensão, que cobrisse de forma homogênea todo o território nacional, que proporcionasse estabilidade e bons salários a professores e funcionários e fosse de acesso gratuito aos estudantes.

A tese mais geral deste texto é que quase tudo isso já foi tentado no Brasil, no limite das possibilidades orçamentárias e da capacidade administrativa dos governos, com resultados bastante problemáticos. Faz dez anos que a necessidade de pensar a questão do ensino superior brasileiro, desde uma nova perspectiva mais adequada ao que são, no mundo de hoje, os sistemas de educação superior de massa, e dentro das limitações previsíveis da disponibilidade de recursos públicos, foi apresentada de forma sistemática à comunidade de educação superior, ciência e tecnologia, a partir das propostas da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior[8, 11].

As principais proposições do documento, como a ênfase na necessidade de diferenciação do sistema, a importância de mecanismos sistemáticos de avaliação e uma nova visão da questão da autonomia universitária, já causam menos espanto do que no primeiro momento, ainda que não se possa dizer que tenham conquistado ampla aceitação.

Este texto retoma algumas dessas idéias junto com duas outras, relativas aos aspectos quantitativos e ao papel do sistema privado no ensino superior brasileiro, que hoje adquirem maior saliência. Para facilitar a discussão, estas idéias serão apresentadas na forma de um conjunto de teses.

Tese 1 - A educação superior brasileira precisa se expandir e, pelo menos, duplicar nos próximos anos.

Tese 2 - O financiamento público da educação superior pública no Brasil está em seu limite máximo, e o sistema não tem como continuar a se expandir sem se diversificar e estimular a participação crescente do setor privado. As políticas públicas de financiamento à educação superior precisam ajustar-se a esta realidade.

Tese 3 - O modelo único da universidade brasileira não existe na prática, mas serve para justificar um sistema educacional extremamente elitista. A expansão do sistema da educação superior requer sua diferenciação, que precisa ser instituída de maneira explícita e conseqüente.

Tese 4 - As tentativas de controle formal, burocrático e prévio dos sistemas públicos e privados precisam ser substituídas por mecanismos competitivos, associados a sistemas permanentes de avaliação e desempenho de resultados. O conceito de autonomia universitária deve ser reexaminado neste contexto.

Tese 1 -A educação superior brasileira precisa se expandir e, pelo menos, duplicar nos próximos anos.

O tamanho extremamente reduzido de nosso sistema de ensino superior é um de seus aspectos mais dramáticos. Neste limiar do ano 2000, a taxa de escolarização superior bruta (proporção de estudantes de nível superior em relação à população de 18 a 24 anos) brasileira é uma das mais baixas da América Latina, e o que é pior, em processo de queda. O Brasil tinha cerca de 1.600 mil estudantes de nível superior em 1995, ou 1% da população total, quando a proporção era de aproximadamente 1,2%. O sistema está estagnado neste patamar de 1,5 milhões desde o início dos anos 80, apesar do crescimento contínuo da população.

O Quadro 1, que compara os dados de diversos países da América Latina, em 1990, dá para o Brasil uma taxa bruta de escolarização superior de 11,3 para aquele ano, mas um estudo recente de MACHADO[7] estima uma proporção de 9,38 em relação à população de 19 a 24 anos, para aquele ano.

Em 1995, estamos abaixo de 9%. Mesmo que este número dobrasse nos próximos anos, ainda assim o Brasil ficaria em má posição em relação aos outros países da América Latina e aos países em desenvolvimento. Estes simples dados são suficientes para afirmar que um dos objetivos centrais de qualquer política de educação superior no Brasil deveria ser o de viabilizar a expansão quantitativa do sistema.

Existe demanda. A educação, e mais especificamente a educação

superior, é o principal determinante do acesso a níveis mais altos de renda no Brasil, além de ser a melhor proteção contra o desemprego. Segundo os dados da PNAD de 1993, a probalidade de ganho superior a 20 salários mínimos mensais passa de 0,9% para 2,7% se a pessoa completar o segundo grau (11 anos de escolaridade), e de 2,7 para 17,1% se a pessoa completar um curso universitário (15 anos ou mais de escolaridade) (Quadro 2). A chance de estar sem rendimento com um diploma de nível superior era de 1,32%, contra 15,68% para a população como um todo. Esses diferenciais de renda e emprego são suficientemente altos para explicar a grande procura que continua existindo pela educação superior, ainda que muitas vezes os formados não consigam trabalhos com os níveis de rendimento e prestígio social a que aspiram.

Se a procura existe, por que o sistema não continuou se expandindo, ao longo da década de 80? O extraordinário crescimento ocorrido na década de 70 se explica pela grande diversificação do alunado, sobretudo pela entrada maciça de mulheres na educação superior, mas também pela busca de cursos superiores por parte de pessoas mais velhas e já integradas ao mercado de trabalho. Esta demanda foi absorvida por uma expansão relativamente pequena do setor público e, sobretudo, por um grande número de cursos, principalmente noturnos, criados pelo setor privado.

Uma vez terminado esse processo de incorporação de novos grupos sociais, a expectativa seria de que o sistema continuasse a crescer pelo menos no ritmo de crescimento da população, o que não ocorreu. A principal dificuldade parece ter sido o gargalo da educação média, como pode ser observado no Quadro 3.

Apesar de existir em média cinco candidatos para cada vaga aberta, anualmente, para o ensino superior, a relação entre ingressantes no ensino superior e concluintes do ensino secundário é superior a 60%, indicando que o grande número de candidatos às vagas existentes é formado por pessoas que se aprensentam em vários vestibulares, em anos sucessivos, ou pessoas mais velhas que buscam ingressar ou reingressar em novas carreiras. Existe, de qualquer maneira, uma grande demanda comprimida por educação superior, que deverá expandir-se rapidamente se o ensino médio ampliar sua capacidade de graduar seus estudantes.

Mesmo havendo demanda e benefícios privados associados à educação superior, caberia ainda indagar se esta demanda deveria ser atendida, e a que custo, tanto em termos de qualidade quanto em termos de custos financeiros propriamente ditos.

Existem dois tipos de resposta a esta questão, ambas parcialmente verdadeiras, mas levando a políticas públicas muito distintas. A primeira é que maiores níveis educacionais estariam necessariamente associados a maiores níveis de produtividade, que se refletiriam em melhores ganhos, tanto públicos quanto privados. A segunda é que a educação superior permitiria o acesso dos diplomados a um segmento protegido do mercado, com rendas altas asseguradas, sem que haja necessariamente um ganho de produtividade para a sociedade.

A primeira explicação justifica investimentos públicos crescentes em educação superior, pelo menos enquanto as taxas de retorno destes investimentos permanecerem altas. A segunda leva a uma atitude mais cautelosa e cética, em que se busca evitar investimentos públicos em educação que se destinem, sobretudo, a reforçar privilégios e benefícios de tipos credencialistas, que somente serviriam para aumentar a desigualdade social (ela não chega, no entanto, ao ponto de justificar as tentativas de restringir os investimentos privados).

Na prática, sabe-se que, na medida em que a educação se expande, as diferenças de rendimento entre pessoas de níveis educacionais distintos tendem a reduzir-se, e as credenciais educativas tornam-se mais difíceis de se manter, na ausência de competências específicas associadas; ao mesmo tempo, aumenta a produtividade da sociedade como um todo e, conseqüentemente, a renda global. Isto significa que a expansão da educação superior é sempre benéfica, por aumentar a produtividade da sociedade e reduzir as desigualdades sociais, desde que, naturalmente, não leve a monopólios de renda injustificados e não seja feita às expensas de outros investimentos públicos igualmente ou mais meritórios como, por exemplo, em educação básica.

Em outras palavras, o problema não é se devemos ou não expandir de forma significativa o ensino superior - parece claro que devemos - mas sim a forma pela qual esta expansão será financiada e as características que esta expansão deve assumir.

Tese 2 - O financiamento público da educação superior pública no Brasil está em seu limite máximo, e o sistema não tem como continuar a expandir-se sem se diversificar e estimular a participação crescente do setor privado. As políticas públicas de financiamento à educação superior precisam ajustar-se a esta realidade.

A legislação brasileira tem uma forte orientação antiprivatista - ela proíbe o financiamento público a instituições de ensino superior privadas; mantém as instituições privadas sob regime de controle e supervisão; não permite a criação de instituições educacionais com fins de lucro e mantém os preços das anuidades escolares sob vigilância.

Apesar disto, cerca de 60% dos estudantes superiores estão em estabelecimentos privados, proporção que chega a 90% em São Paulo. Enquanto isto, a Constituição proíbe a cobrança de anuidades nas instituições públicas federais, estaduais e municipais. Na prática, o governo tem subsidiado alguns setores do sistema privado, através do apoio a atividades de pesquisa e pós-graduação (praticamente limitadas a umas poucas universidades católicas, sobretudo a PUC do Rio de Janeiro) e mediante um sistema intermitente de crédito educativo.

A educação superior pública brasileira é, de longe, a mais cara da América Latina (Quadro I), e o volume global de recursos orçamentários destinados à educação - 18% da receita tributária do governo federal e 25% da receita tributária de estados e municípios - é bastante elevado, não tendo como ampliar-se significativamente, sem um aumento correspondente da arrecadação.*

O governo federal gastou, em 1995, 5,8 bilhões de dólares em suas 52 instituições de nível superior, atendendo a cerca de 367 mil alunos também de nível superior. Isto corresponde a aproximadamente 50% de todos os recursos gastos pelo governo federal em educação, se somados os provenientes do tesouro e os de outras fontes, como o salário educação. Oitenta por cento destes recursos destinam-se ao pagamento da folha de pessoal, que é onerada pelo fato de que

---

* Todavia, os cálculos de custo por aluno são reconhecidamente imprecisos. No numerador, depende de se estão incluídos os gastos com hospitais universitários (que aparecem nos orçamentos globais) e os gastos de bolsas, pesquisas e rendas próprias (que em geral não aparecem), ou se é possível diferenciar o que seja, especificamente, gastos com educação. No denominador, depende de se estão incluídos os alunos de cursos secundários mantidos pelas universidades e os alunos de pós-graduação. O número de alunos é também um conceito impreciso, variando do começo ao fim de ano, e também do número de disciplinas cursadas (seria necessário, a rigor, uma medida do número de alunos em tempo integral equivalente, o que não existe). Comparações, através do tempo, dependem também das taxas de câmbio e delatores utilizados. Seja qual for a conta, no entanto, o custo *per capita* dos estudantes das universidades federais brasileiras continua extraordinariamente alto, se comparado com o custo dos demais países da região.

mais de 80% dos professores trabalham em regime de tempo integral, e pelo peso crescente das aposentadorias plenas e precoces a que os professores têm direito (o custo das aposentadorias é mantido no orçamento de pessoal das universidades).

Estes dados não incluem as receitas provenientes de projetos de pesquisa, financiados pelo CNPq, ou outras fontes, nem de convênios e apoios financeiros obtidos por fundações de direito privado que existem na maioria das universidades públicas, cujos orçamentos não são consolidados com o orçamento geral. O sistema paulista é similar ao federal, e tem assegurado 11% da principal receita tributária do Estado, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), mas não chega a atender a 10% dos estudantes de nível superior no Estado.

Uma política vigorosa de expansão do ensino superior brasileiro, sem um aumento correspondente dos gastos públicos, deveria, por um lado, aumentar significativamente a eficiência dos recursos atualmente gastos e, ao mesmo tempo, abrir espaço para a expansão dos investimentos privados.

Os índices conhecidos de desempenho das instituições públicas de ensino superior brasileiras são bastante negativos: taxas de professores e funcionários por aluno extremamente altas; altos índices de abandono de cursos; um grande número de professores de tempo integral e dedicação exclusiva sem produção científica e técnica próprias, e assim por diante. Seria possível, em princípio, aumentar a produtividade do sistema, tanto em termos de alunos formados pelas diversas carreiras como de produção científica e técnica, sem aumento de custos nem queda de qualidade, tão-somente com medidas de racionalização administrativa.

Os mecanismos que poderiam permitir às instituições públicas aumentar sua eficiência estão discutidos mais adiante, no item referente à autonomia. Se admitirmos, por hipótese, que o sistema público pudesse dobrar sua capacidade de atendimento em poucos anos, ele esgotaria rapidamente o *pool* de candidatos qualificados pelos atuais padrões, exceto em áreas como Medicina e Odontologia, onde existe um claro excedente de candidatos qualificados que não conseguem acesso, e se poderia ver ante o dilema de ter que continuar a restringir a entrada de alunos, ou aceitar uma baixa ou alteração de seus padrões de qualidade.

Hoje, este problema é resolvido de forma implícita, pela diferenciação

de recrutamento que existe entre as diversas carreiras nas universidades públicas e entre estas e o setor privado. Mas, um sistema público expandido teria que tratar desta questão de forma explícita, sob pena de entrar em um processo de desorganização interna semelhante ao ocorrido em vários países da América Latina que expandiram suas universidades sem rever suas formas de trabalho. A maneira correta de fazer esta expansão seria criar novas modalidades de cursos para públicos distintos, com duração e níveis de exigência também distintos e adaptados às condições de escolaridade prévia da nova população de estudantes.

O setor privado tem uma grande vantagem em relação ao setor público a este respeito, que é o de ter que responder naturalmente às pressões e demandas do mercado. Em sua maioria, as pessoas dispostas a comprar educação superior no mercado educacional não podem pagar muito, precisam trabalhar, não têm muito tempo para estudar e não tiveram formação suficiente, na escola secundária, para seguir cursos mais exigentes, principalmente na área técnica. Um curso barato, noturno e pouco exigente atende perfeitamente a esta demanda.

No Estado de São Paulo, onde o sistema público é proporcionalmente muito mais limitado e restritivo do que no resto do País, existem instituições privadas que atendem a uma gama muito diferenciada de demanda, fazendo uso, inclusive, de técnicas intensivas de *marketing* para identificar seus clientes e divulgar os seus produtos. Embora o setor privado não possa disputar com o público em termos de pesquisa científica e prestígio de seus diplomas, em muitos casos ele pode oferecer melhores condições em termos de proximidade com o mercado de trabalho e funcionamento (cumprimento de horários pelos professores, ausência de greves e paralisações prolongadas etc.).

Não dispomos de uma pesquisa motivacional aprofundada que ajude a entender o que as pessoas buscam nestes tipos de curso, principalmente nos de menor qualidade. Em termos muito gerais, sabe-se que elas buscam melhores rendimentos e mais estabilidade no trabalho. Isto se consegue, em parte, pela posse de credenciais, papéis que possam trazer uma promoção ou um pagamento adicional no serviço público, ou um melhor currículo na disputa por empregos no mercado de trabalho privado. Em parte, elas procuram acompanhar, como podem, o movimento geracional que fez da educação superior um componente quase indispensável na vida de pessoas de determinados círculos das classes média e

alta. E em parte, sem dúvida, elas buscam conhecimentos que possam abrir seus horizontes e dar mais e melhores alternativas de trabalho.

Estes cursos não podem ser avaliados, em seus méritos, por comparação direta com as carreiras tradicionais. O critério correto de avaliação da qualidade de um curso não deve ser o nível absoluto de conhecimento de seus estudantes ao final da carreira, mas o montante de conhecimentos que foi possível adicionar ao que ele traz consigo quando ingressa na instituição.

A existência de instituições privadas, que absorvem 60% dos estudantes, significa que grande parte da educação superior brasileira já é financiada privadamente, e caberia ao governo desenvolver uma política no sentido de fazer com que esta divisão de custos entre o setor público e privado seja a mais adequada possível. O financiamento dos estudos de um estudante não deveria depender da instituição em que ele está matriculado, e sim, em princípio, de sua renda pessoal ou familiar, da rentabilidade social que possa ser atribuída ao curso ou carreira que está sendo seguida e do desempenho do estudante ao longo de seus estudos.

O critério da renda leva, necessariamente, à conclusão de que deveria haver um sistema de cobrança de anuidades escolares no sistema público para os que podem pagar e um sistema de subsídio, válido tanto para o sistema público quanto para o privado, para os que não disponham de recursos. Não há nenhuma razão pela qual os estudantes das universidades públicas não devam pagar pelos seus estudos se tiverem condições para isto. Tampouco há justificativa para a proibição de subsídios públicos a instituições privadas, já que elas são obrigadas a obedecer ao mesmo currículo que as instituições públicas.

A exigência de que as instituições privadas não tenham fins lucrativos é tão utópica e antiga quanto a idéia de que os atletas olímpicos devam ser amadores. Existem instituições educacionais que são, efetivamente, comunitárias e não-lucrativas, e muitas outras que funcionam na prática como empresas, voltadas para o lucro. Ser pública ou privada, comunitária ou lucrativa não é nenhuma garantia de qualidade, bom atendimento às necessidades e interesses dos alunos, nem de interesse social.

O uso do critério da rentabilidade ou necessidade social, embora intuitivamente pareça ser natural é, na prática, de implementação muito difícil.

No passado, havia a noção de que o ensino superior deveria ser planejado pelos governos, de forma que os países pudessem ter os quadros de que necessitavam para o seu desenvolvimento econômico, tecnológico e social (o que em inglês se denominava *manpower planning*, e na terminologia brasileira aparecia com o nome de demanda social).

O que se fazia, tipicamente, era tratar de identificar os quantitativos considerados desejáveis de profissionais por especialidade (em geral pelo exame das estatísticas disponíveis dos países desenvolvidos), e definir estes valores como metas a serem alcançadas. Esses exercícios serviam também para comparar a distribuição dos alunos por especialidade e concluir, por exemplo, que o país formava um número excessivo de bacharéis e administradores e um número insuficiente de engenheiros e médicos.

Esta abordagem não encontra mais muitos adeptos, inclusive nos países desenvolvidos, pela impossibilidade de prever, efetivamente, quais serão as necessidades de especialistas no futuro mais ou menos próximo, ou estabelecer coeficientes e proporções técnicas consideradas adequadas. Em parte, isso se deve às mudanças tecnológicas que ocorrem de forma imprevisível, alterando a demanda por especialistas de diferentes perfis.

Hoje, está claro, por exemplo, que a necessidade de engenheiros não é tão grande quanto se pensava anteriormente, e que o mercado de trabalho tem grande demanda por pessoas formadas em Administração, Direito e Contabilidade. Em parte, a necessidade social depende de definições legais e dos conteúdos das diferentes profissões, que podem variar levando a resultados muito distintos (o número necessário de médicos diminui se existem profissões paramédicas bem estabelecidas; o número de farmacêuticos necessários depende da lei que exige a presença de farmacêuticos diplomados em cada farmácia, e assim por diante).

É concebível que o governo federal ou governos estaduais possam criar programas de longo alcance que requeiram determinados tipos de profissionais - professores, especialistas em saúde pública etc. - e que estabeleçam programas de incentivos especiais para estudantes que queiram seguir estas carreiras. Mas isto não pode ser generalizado para o sistema como um todo.

Finalmente, o critério do desempenho individual do estudante torna-se especialmente problemático quando pensamos em termos de valor adicionado e

tomamos em conta as diferenças de formação que os estudantes trazem para o ensino superior e a inexistência de padrões homogêneos e confiáveis de comparação. É claro que um estudante que não freqüenta as aulas e não consegue notas mínimas de aprovação não deveria receber subsídios para seus estudos, mas é difícil dizer algo mais além disto.

Dada a alta rentabilidade privada da educação superior, sistemas de crédito educativo amplos, bem estruturados e vinculados a rendas futuras parecem ser a melhor forma de financiamento de pelo menos parte dos custos privados do ensino superior, obviando os problemas de definição de necessidade privada ou social, e mesmo de avaliação de desempenho, ainda que a implementação desses sistemas tampouco seja simples. Na experiência brasileira, a falta de mecanismos adequados de cobrança e de critérios de alocação dos recursos fez do crédito educativo uma forma mais ou menos disfarçada de subsídio a instituições de qualidade e pertinência desconhecidos[9].

No limite, todos os estudantes de nível superior deveriam pagar pelo custo direto de seus estudos, seja de forma imediata, seja através de créditos educativos a serem ressarcidos como percentagem da renda futura. Isto não significa que o ensino superior deva ser integralmente financiado pelos estudantes, e a experiência internacional mostra que isto não ocorre em nenhum país.

Diferentes estimativas sugerem que seria possível recuperar cerca de 10 a 20% dos atuais custos das universidades com anuidades moderadas, cobradas dos alunos oriundos de famílias que podem pagar. Se o cálculo fosse feito em relação aos custos diretos de ensino, esta porcentagem seria bem maior. Um sistema adequado de crédito educativo poderia aumentar bastante este valor. O preço cobrado pelas universidades privadas de mais prestígio aproxima-se hoje de 6 mil dólares ao ano, e não seria impossível chegar perto deste valor se houvesse um sistema adequado de crédito. Um programa deste requer, naturalmente, um investimento inicial significativo, e o razoável seria que ele começasse em termos modestos, inclusive para permitir a necessária aprendizagem.

Existem outras razões, ademais das de ordem financeira e de justiça, que justificam a introdução de mecanismos de recuperação de custos. Uma das mais importantes é aumentar o custo para os estudantes ao ocupar uma vaga na universidade sem intenção efetiva de estudar, onerando indevidamente as instituições.

Tese 3 - O modelo único da universidade brasileira não existe na prática, mas serve para justificar um sistema educacional extremamente elitista. A expansão do sistema de educação superior requer sua diferenciação e precisa ser instituída de maneira explícita e conseqüente.

O modelo único da universidade brasileira, definido pelo postulado famoso da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, é uma construção ideológica das elites universitárias européias e norte-americanas que não resiste a nenhuma validação empírica mais profunda, mas foi importada para o Brasil com a Reforma Universitária de 1968 e, ainda hoje, continua entronizada na Constituição de 1988.

Nos Estados Unidos, que têm possivelmente o sistema de ensino superior mais abrangente, atualmente, atendendo a cerca de 60% da população relevante, a pesquisa está altamente concentrada em um pequeno número de *research universities*, enquanto que a grande massa de escolas profissionais e *colleges* são essencialmente instituições de ensino.

O Estado da California possui um sistema de ensino superior de três níveis, dos quais só o menor deles, ocupado pela Universidade da Califórnia propriamente dita, dá um peso dominante à pesquisa e à pós-graduação.

Na França, a pesquisa está organizada fora do sistema universitário, na estrutura do *Centre Nationale de la Recherche Scientifique,* ainda que existam, naturalmente, muitos pontos de contato entre o CNRS e inúmeras instituições universitárias.

Na Inglaterra, Oxford e Cambridge continuam concentrando a pesquisa e a pós-graduação; Alemanha, França, Inglaterra e muitos outros países mantêm sistemas de formação profissional pós-secundária de nível técnico, profissional e vocacional, com ênfase no ensino e na formação prática.

A dissociação entre o ensino e a pesquisa parece ser a regra, antes que a exceção, e isto por duas razões. Uma, de ordem histórica, relacionada com o desenvolvimento separado das instituições educacionais, de formação profissional e das instituições de pesquisa, como é o caso da França. Outra, relacionada à grande explosão da demanda por educação superior, havida em todo o mundo, a

partir dos anos 60, e que tornou inviável a generalização do modelo de universidade de elite (de pesquisa ou não) que predominava até então.

Os sistemas de educação superior modernos tendem a desempenhar uma pluralidade de papéis freqüentemente contraditórios, uma característica que se acentua ainda mais em uma sociedade tão profundamente estratificada e diferenciada como a brasileira. Parece ser mais recomendável reconhecer as diferenças e tratar de responder a elas de forma pluralista do que tratar de negá-las pela via da imposição de igualdades formais, que tendem a intensificar ainda mais os processos de estratificação e de desigualdade. A educação superior brasileira já vem se diversificando na prática, e hoje ela pode ser descrita a partir de algumas de suas principais funções[12]:

- ***Formação para as profissões liberais clássicas*** (Direito, Medicina, Odontologia, Engenharia e outras). Este é o setor mais tradicional da educação superior brasileira e, possivelmente, o mais preservado, pela capacidade que pode ter tido em resistir ao processo de massificação e às mudanças organizacionais ocorridas a partir dos anos 70. Dados para 1988 indicavam que 36% dos candidatos, mas somente 16% das vagas e 22% dos formados, estavam nestas carreiras. O alto número de formados, em relação às vagas, reflete as altas taxas de abandono das demais carreiras.

Apesar de algumas faculdades tradicionais terem resistido muitas vezes com sucesso às inovações, introduzidas pela Reforma Universitária de 1968, preservando seu formato de escola e a coerência relativa de seus cursos, a grande demanda por este tipo de educação superior levou à proliferação de escolas superiores que oferecem estes títulos, ao mesmo tempo em que ocorria uma gradual erosão do modelo tradicional de profissional liberal independente, e sua substituição por formas de trabalho assalariado.

Este processo se explica, em parte, pela saturação do mercado para as profissões liberais clássicas; e em parte, como no caso da Medicina, pela expansão do sistema previdenciário e das empresas prestadoras de serviços de saúde, que contratam os médicos como assalariados[5]. A concentração de profissionais liberais nos grandes centros urbanos levou a problemas de subemprego nas capitais e ausência de profissionais qualificados no interior e nas periferias urbanas.

A qualidade média da educação, oferecida por esses cursos, parece ter também

diminuído, segundo o consenso existente, ainda que não existam indicadores claros a respeito. A introdução da pesquisa científica regular nas escolas profissionais tem sido em geral muito difícil. Com muito poucas exceções, mesmo nas melhores escolas de Medicina e Odontologia, a maior parte dos professores continuam sendo profissionais liberais atuantes, que não se dedicam de forma integral à atividade acadêmica. Isto é ainda mais acentuado nas áreas de Engenharia e, sobretudo, Direito* .

Apesar da aparente carência de profissionais da saúde e de tecnologia, não existe mercado que remunere esses profissionais conforme suas aspirações, o que leva a uma grande pressão das corporações profissionais contra a criação de novos estabelecimentos de ensino em seus campos. Existe também grande resistência à criação de cursos profissionalizantes de curta duração. O argumento é de que a maioria desses cursos forma pessoal sem qualificação adequada; além disso, existe o temor à concorrência que poderia advir de técnicos que pudessem realizar partes importantes de atividades que hoje são monopólios de determinadas profissões. O mesmo ocorre na área do Direito, onde as questões da necessidade social e da qualidade são menos claras.

- ***Formação de elites***. No século passado as elites brasileiras eram educadas predominantemente nas faculdades de Direito e, em menor grau, de Medicina e Engenharia, no Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife, para onde se dirigiam os filhos das famílias mais abastadas e influentes. A vivência adquirida através dos contatos pessoais e as atividades culturais e políticas desenvolvidas nos anos de universidade compensavam pela ausência de uma educação efetivamente competente que os cursos não proporcionavam. Terminados os cursos, os filhos das elites dirigiam-se, seja para a política, seja para os altos cargos públicos, seja para a atividade empresarial, e a rede de relacionamentos, construída nos anos de universidade, constituía um capital de grande valia.

A expansão do ensino superior neste século diluiu esta função de formação

---

* Na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo o regime de dedicação exclusiva só atingia a 13% dos professores, segundo os dados de 1989. Nas áreas de Medicina e Engenharia existiam grandes contrastes entre as instituições da capital do Estado e as do interior. Assim, a Faculdade de Medicina de São Paulo tinha 32% de seus professores em regime de tempo integral, em contraste com a Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, com 90%. A Escola Politécnica tinha 54% de professores em tempo integral, e a Escola de Engenharia de São Carlos, 79%. Em relação às faculdades de Odontologia de São Paulo, Bauru e Ribeirão Preto, as percentagens eram de 21%, 76% e 62%, respectivamente.

de elites e acentuou o caráter regional das instituições de ensino superior, ao mesmo tempo em que o conteúdo profissional e científico de muitas instituições também melhorava. Hoje, as universidades federais, que existem em todas as capitais dos estados brasileiros, são locais naturais de passagem dos filhos das elites das respectivas regiões, mas dificilmente possuem o *ethos*, a mística e a cultura institucional próprias que marcaram, por exemplo, as faculdades de Direito de São Paulo e Pernambuco ou a Escola Politécnica do Rio de Janeiro em seus tempos de maior prestígio.

Não há nada no Brasil que reproduza o papel das *Grandes Écoles* francesas, da *Ivy League* americana ou da Universidade de Tóquio, no Japão. Algumas instituições paulistas, como a Universidade de São Paulo em suas faculdades mais tradicionais, e a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas desempenham algo deste papel em nível do Estado. O Instituto Tecnológico da Aeronáutica teve um papel importante na formação de lideranças científicas e empresariais em seu período áureo, nas décadas de 50 e 60, um lugar que hoje parece ter sido perdido.

Duas tentativas recentes de retomar esta função podem ser assinaladas. O governo Sarney instituiu em Brasília uma escola superior para o serviço público, junto ao Ministério da Administração (ex-DASP), em um esforço deliberado de emular a *École Nacionale d'Administration* francesa. A promessa de que os graduados dessa escola teriam altas posições na administração pública atraiu inicialmente um grande número de candidatos. Não parece ser possível, no entanto, criar uma *Grande École* em Brasília, dentro da burocracia federal, quando a única competência que efetivamente existe está localizada nas universidades e, geralmente, fora da capital[*]. A outra tentativa é da Universidade de Campinas, que vem fazendo um esforço deliberado de se projetar como universidade de expressão nacional, pelo recrutamento de estudantes em todo o País, e está iniciando um projeto ambicioso de acelerar a qualificação de seus quadros

[*] O modelo que se procura imitar é do Instituto Rio Branco, responsável pela formação do corpo diplomático brasileiro. Não existe nenhuma avaliação conhecida do Instituto Rio Branco, além de sua boa reputação, que se estende à diplomacia brasileira em seu conjunto. O Instituto funciona como uma escola de graduação, e, ao se constituir como única porta de entrada para o serviço diplomático, acaba por impedir que o Ministério de Relações Exteriores brasileiro recrute diplomatas entre os alunos dos melhores programas de pós-graduação em Economia, Ciências Políticas, História, Administração e assim por diante. A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas foi criada na década de 50 com a mesma pretensão, sem ter conseguido os resultados que se esperavam[4].

de professores. Ainda que seja cedo para avaliar o projeto da UNICAMP, parece ser claro que suas possibilidades são muito maiores do que as do governo federal.

- ***Educação geral.*** O sistema de educação superior no Brasil foi organizado na tradição continental européia - basicamente francesa e italiana - orientado para a habilitação profissional superior de uma pequena elite, dentro da suposição de que a grande maioria se contentaria com a educação geral na escola secundária, ou com cursos técnicos de nível médio. O caráter socialmente discriminatório dos cursos técnicos de nível médio, no entanto, associado à sua má qualidade, jamais permitiu que eles se consolidassem, enquanto que o ensino acadêmico convencional foi-se esvaziando progressivamente pela crescente dificuldade de recrutamento de bons professores e pela irrelevância de seus currículos, transformados em meros rituais de memorização e repetição, ou, no melhor dos casos, em treinamento para os exames de ingresso às universidades*.

Se no passado a educação média era considerada suficiente para grande parte da população de classe média e alta e, sobretudo, para as mulheres, agora a expectativa nestes setores é de que todos continuem seus estudos até a universidade.

Os cursos de humanidades e ciências sociais, que proliferaram em grande quantidade nas últimas décadas, absorvem parte desta demanda sem, no entanto, abandonar a pretensão de oferecer, ao final, uma habilitação profissional qualquer, que geralmente se frustra[14]. Essa ambigüidade de papéis contribui para a *anomia* e baixa motivação que caracterizam a maioria desses cursos. A conseqüência é que, praticamente, não existe, no Brasil, lugar em que um estudante possa obter uma boa educação geral, exceto, talvez, em algumas poucas escolas secundárias privadas.

- ***Formação nas "novas" profissões***. As dificuldades de acesso e profissionalização nas profissões liberais clássicas e a ilegitimidade de um currículo de educação geral em nível pós-secundário levaram à criação de um grande número de novas profissões - comunicação, biblioteconomia, administração,

* A reforma do ensino secundário de 1942 instituiu a distinção entre o ensino secundário propriamente dito, de formação acadêmica científica e humanista, conduzindo à universidade, e o ensino profissional de tipo industrial, agrícola e comercial, do qual só o último adquiriu maior dimensão, recrutando estudantes de nível socialmente inferior aos que se dirigiam às escolas secundárias convencionais[13, 16].

nutrição, estatística - cada qual aspirando a um nicho próprio e cativo no mercado de trabalho e monopólios profissionais garantidos por lei.

Com algumas poucas exceções (administração de empresas e economia, por exemplo, em algumas regiões) essas novas profissões tendem a atrair estudantes menos qualificados, que se dirigem a cursos com pouca ou nenhuma tradição e consistência acadêmica e intelectual, e encontram mais tarde grandes dificuldades em obter trabalho que de alguma forma corresponda aos conteúdos formais das carreiras que escolheram. A profissionalização efetiva nessas carreiras só ocorre, geralmente, em nível de pós-graduação, que seleciona um número muito limitado de estudantes, fazendo com que os demais fiquem sem uma habilitação profissional efetiva.

- ***Educação vocacional***. A expressão *vocational education*, que nos Estados Unidos designa os cursos de curta ou média duração, voltados para a qualificação profissional em atividades técnicas e aplicadas, não existe no Brasil, sendo substituída, de maneira imprópria, por "educação técnica". Apesar de que a maior parte dos estudantes de nível superior estude em estabelecimentos isolados, isto é, não-universitários, não existe diferença legal nem cultural entre um título pós-secundário ou vocacional e universitário. Carreiras como biblioteconomia, contabilidade, enfermagem, engenharia operacional e outras, que em outros países são freqüentemente proporcionadas em cursos de curta duração, tendem a ter seus currículos prolongados para atingirem o mesmo *status* e, em princípio, os mesmos direitos das profissões universitárias clássicas.

Houve, na década de setenta, uma tentativa de obrigar as escolas secundárias a oferecer uma alternativa de educação vocacional a todos os estudantes, que foi mais tarde abandonada. Um número limitado de escolas técnicas federais (os CEFETs) e estaduais oferece ensino profissionalizante de boa qualidade, graças a um investimento de recursos muitas vezes superior ao que é gasto, normalmente, com os demais estabelecimentos de nível secundário. Reconhecidas como de qualidade, essas escolas técnicas começam a ser disputadas por estudantes que as buscam como caminho de acesso às universidades e, nesse sentido, parecem estar perdendo parte importante de sua função, que seria a de oferecer uma alternativa profissional à educação universitária convencional.

A principal forma de educação vocacional que subsiste, em nível de

primeiro e segundo graus, é aquela proporcionada pelo sistema de aprendizagem industrial, que funciona de forma separada do sistema educacional convencional, sob a direção das federações patronais.

- ***Formação de professores***. O sistema educacional pré-universitário brasileiro foi organizado na década de 30 no formato 4-4-3 (primário, ginasial e colegial), e transformado no início dos anos 70 para o formato 8-3 (básico e secundário). Apesar de tantos anos decorridos desta unificação, a formação de professores ainda obedece ao formato antigo: para os quatro primeiros anos (e também para o pré-primário) ela se faz em nível secundário, através das escolas normais, enquanto que para os anos posteriores ela é feita nas universidades.

A justificativa para esta diferença parece ser que, até à quarta série do curso básico (o primeiro ciclo, ou seja, até o final do antigo primário), os alunos estudam essencialmente com um único professor (ou, na grande maioria dos casos, professora), cujo trabalho pedagógico é semi-maternal (*in loco parentis*) o que dispensaria a formação especializada de nível superior. A partir da 5.ª série, o curso se divide em uma pluralidade de matérias especializadas, com professores dotados de formação específica, além de treinamento em matérias pedagógicas, oferecido pelas faculdades de Educação, requeridas para as licenciaturas de nível superior para o magistério.

Se este formato fazia algum sentido no passado, hoje ele subsiste somente pela falta de alternativas adequadas. Nos principais centros urbanos, grande parte dos professores e professoras do primeiro ciclo obtêm títulos universitários, freqüentemente em habilitações como Orientação Educacional, Supervisão Escolar ou Administração Escolar, que são as oferecidas pelas faculdades de Educação, e os utilizam como instrumentos para promoções funcionais que, normalmente, os afastam das salas de aula, deixando as atividades de ensino para os menos motivados ou qualificados.

Esta situação justificaria transformar de vez a formação para o magistério pré-escolar e de primeiro ciclo em habilitação de nível superior. No entanto, em muitas regiões, principalmente na zona rural, ainda existe um grande número de professores leigos (ou seja, sem qualificação formal para o magistério e, freqüentemente, sem educação secundária completa), que trabalham com níveis mínimos de remuneração, e a exigência de qualificação universitária para esta função tornaria impossível preencher esses cargos.

A adoção de uma política flexível e diferenciada, que pudesse atender à grande disparidade de situações existentes, não parece ter ainda entrado em cogitação. A atuação das universidades em relação ao primeiro ciclo resume-se à formação de supervisores, gerentes, especialistas em educação especial ou professores habilitados para o ensino nas escolas normais.

A formação de professores para o segundo ciclo e para o nível secundário se faz através das licenciaturas universitárias, que são normalmente divididas em duas partes. Por um lado, os estudantes adquirem seus conhecimentos específicos nos respectivos departamentos (de Matemática, Física, Química, Ciências Sociais etc.); por outro, o conhecimento pedagógico é proporcionado pelas faculdades de Educação (os que não pretendem habilitar-se para o magistério podem obter um título de bacharel na respectiva habilitação). Não há nenhuma evidência, ao contrário[6], de que as disciplinas pedagógicas, requeridas para as licenciaturas sejam efetivamente úteis para os futuros professores, que geralmente as seguem como requisitos burocráticos.

O principal problema com a formação de professores, no entanto, é que ela é vista como uma habilitação profissional de pouco prestígio e interesse, tanto por parte dos professores e departamentos universitários quanto pelos estudantes. Os departamentos acadêmicos, principalmente nas universidades públicas, se consideram, sobretudo, centros de formação científica e técnica, e, só secundariamente, como centros de formação de professores de nível médio. Nessas universidades a habilitação para o magistério tende a ser procurada por poucos alunos, normalmente aqueles que não conseguem passar para o nível de pós-graduação, e as taxas de reprovação e abandono tendem a ser extremamente altas, principalmente nas áres de ciências naturais e exatas.

A carreira de magistério secundário só é atrativa para estudantes de origem social menos privilegiada que, em geral, não conseguem ingresso nas universidades públicas de melhor qualidade e terminam obtendo suas habilitações em cursos noturnos oferecidos por estabelecimentos de qualidade duvidosa.

A conseqüência geral desse quadro é que o ensino superior brasileiro não está formando professores na quantidade e qualidade necessárias para um sistema de educação básica sujeito a taxas extremamente elevadas de *turnover*. A solução do problema não é simples. O trabalho de formação de professores não é considerado prioritário nos departamentos de orientação mais científica e

acadêmica, muitos dos quais prefeririam ter esta atividade (incluindo as pesquisas e trabalhos sobre o ensino de ciências) transferida para as faculdades de Educação. No entanto, esta transferência poderia ter resultados ainda mais problemáticos, tanto pela seleção negativa quanto pelos problemas inerentes à tradição pedagógica das antigas faculdades de Filosofia e de Educação.

O problema do professor de educação básica ainda tem sido encarado de forma muito tradicional, e as soluções usualmente apontadas, inclusive pelo MEC - melhores planos de carreira, pisos salariais mais elevados, concursos públicos para a contratação de professores, revisão dos currículos dos cursos de formação do magistério, cursos de reciclagem - não vão ainda ao âmago do problema. Parte da solução talvez esteja na criação de um formato intermediário de formação para o magistério, semelhante aos *teacher colleges* existentes em outros países. Mas a solução mais adequada parece ser a de *abrir radicalmente o leque de recrutamento de professores para o ensino fundamental e médio* para toda a população de profissionais formados pelas escolas secundárias e universidades, mediante cursos breves de reciclagem.

Com isso, a atividade de ensino pode tornar-se atraente para muitas pessoas qualificadas que, de outra forma, não se aproximariam das escolas. Isso já vem ocorrendo com o ensino privado superior, que por isto mesmo é capaz, muitas vezes, de apresentar padrões de qualidade bastante acima do que seus baixos investimentos em pessoal e equipamento fariam esperar.

Uma política mais agressiva de abrir o magistério para pessoas formadas em outras áreas encontraria resistências e precisaria ser analisada em todas as suas implicações, mas parece ser a única que permitiria um salto qualitativo importante e a curto prazo na qualidade do ensino básico, sem um aumento extraordinário de investimentos.

- ***Formação científica***. O Brasil implantou, a partir do final da década de 70, um sistema bastante abrangente de pesquisa e pós-graduação, que lhe deu um lugar de destaque entre os países do Terceiro Mundo. Desde o início da década de 80, este sistema tem-se mantido estagnado em termos de crescimento, mantendo um total de pouco mais de mil cursos de mestrado e doutorado (alguns localizados em instituições semi-universitárias, como os institutos do CNPq ou o Instituto Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro) e cerca de 41 mil alunos em nível de mestrado e 17 mil em nível de doutorado.

Este conjunto de programas de pós-graduação é avaliado regularmente por um sistema de *peer review*, coordenado pela CAPES, cujos resultados sugerem que aproximadamente um terço dos cursos é de boa qualidade (conceito "A")* . Esses programas concentram, ainda, a maior parte dos pesquisadores e da pesquisa científica efetivamente produzida no Brasil e publicada no País e no exterior. Além de serem gratuitos, a maioria dos estudantes de pós-graduação no Brasil recebem bolsas de estudo do governo - em 1994 havia um total de 50 mil bolsas de estudo proporcionadas pela CAPES e CNPq (que absorviam cerca de 60% dos recursos desta agência).

O sistema de pós-graduação constitui, sem dúvida, um dos elementos mais dinâmicos do ensino superior brasileiro, tanto por sua capacidade de se mobilizar para conseguir recursos em momentos de dificuldades financeiras, quanto pela influência benéfica que exerce naquelas universidades em que ele está mais presente e integrado com os cursos de graduação (como nas universidades de São Paulo, Campinas e na Universidade Federal de Minas Gerais, por exemplo). Existem, no entanto, problemas. As taxas de deserção são muitas altas - a estimativa é que somente 30% dos alunos terminem seus cursos em nível de mestrado ou doutorado - e a duração dos cursos tende a ser demasiada - em média quatro anos e oito meses para o mestrado, cinco anos e meio para o doutorado[3].

A esses dez anos de pós-graduação devem ser somados os cinco anos de graduação, o que significa que a idade mínima para o doutoramento deve ser de aproximadamente 33 anos. Como na maioria dos casos existem intervalos entre os diferentes cursos, não é rara a situação em que doutorados são obtidos quando os estudantes já estão próximos da aposentadoria que, para mulheres em atividades docentes no Brasil, se dá aos 25 anos de exercício profissional.

A produtividade científica dos professores e pesquisadores é baixa em termos quantitativos, sua penetração internacional é pequena, e seus efeitos, em termos de transferências de conhecimento para o setor produtivo e para a sociedade mais ampla, não parecem ser muito grandes, apesar de não existirem informações muito adequadas a respeito[15].

---

* Teoricamente, cursos de nível "A" deveriam ter qualidade comparável a cursos semelhantes nas melhores universidades no exterior. Na prática, o rigor desta avaliação parece variar conforme a área de conhecimento e tem uma tendência a inflacionar.

Existe uma tendência, em muitas áreas de conhecimento, para que a pós-graduação substitua de fato a qualificação profissional que deveria ser proporcionada em nível de graduação, funcionando assim como um filtro que na prática compensaria a massificação e a perda de qualidade do ensino de graduação e acentua sua desqualificação.

Existe ainda um problema específico com os cursos de mestrado, que parecem ser uma peculiaridade brasileira. Nos Estados Unidos, cursos de mestrado são geralmente programas de especialização profissional, necessários dado o caráter geral da educação proporcionada pelos *colleges* em nível de bacharelado. A formação acadêmica e científica se dá sempre em nível de doutorado. Na Europa, os mestrados geralmente se limitam a cursos de no máximo um ano, associados à realização de um pequeno trabalho individual. No Brasil, os cursos de mestrado são em grande parte como que doutorados de segunda classe, dados por instituições que ainda não dispõem de massa crítica para doutoramentos plenos. O Ministério da Educação tem-se esforçado por corrigir esta anomalia, reduzindo a duração das bolsas de estudo para os mestrados, mas com muita dificuldade.

O prestígio e o sistema de incentivos, associados à pós-graduação e à pesquisa no sistema universitário brasileiro, têm levado em muitos casos à desvalorização das atividades de ensino e formação profissional propriamente ditos, e a tentativas de reproduzir o formato e o estilo das atividades de pós-graduação e de pesquisa em todo o sistema. A implantação do formato da pós-graduação acadêmica em áreas de formação nitidamente profissional, como Psicologia Clínica, Direito, Administração, e mesmo Engenharia e Medicina, tem levado a profundas dissonâncias entre as expectativas dos alunos e a estrutura dos cursos, o que parece explicar, em parte, as altas taxas de teses não concluídas.

Um outro efeito é o surgimento de áreas de conhecimento que mimetizam os comportamentos típicos das ciências estabelecidas, com suas revistas, organização de congressos e seminários, demanda e concessões de bolsas de estudo, e assim por diante, sem que exista, necessariamente, conteúdos que os justifiquem. Por último, é possível perguntar se o subsídio quase generalizado aos estudantes de pós-graduação, na forma de bolsas de estudos, se justifica em termos de produtividade e eqüidade social.

Esse panorama deve ser suficiente para comprovar que é completamente

esdrúxula a idéia de que todas essas funções pudessem ser atendidas por um modelo único de universidade. Não só as funções são diferentes, mas cada uma delas requer culturas profissionais, valores e formas de trabalho específicas e próprias, que precisam ser desenvolvidos de forma individualizada.

Muito recentemente, o governo vem propondo uma série de ações que partem do reconhecimento implícito da necessidade da diferenciação, como a criação de um conjunto de centros de excelência para a atividade de pesquisa e pós-graduação, e procurando dar nova ênfase ao ensino técnico. Não existe ainda, no entanto, políticas articuladas para o ensino técnico, profissional e vocacional pós-universitário de massas, que interessam diretamente à grande maioria dos estudantes e postulantes ao ensino superior; e nem políticas articuladas para a formação de professores para a educação básica e de segundo grau.

Tese 4 - As tentativas de controle formal, burocrático e prévio dos sistemas públicos e privados precisam ser substituídas por mecanismos competitivos, associados a sistemas permanentes de avaliação e desempenho de resultados. O conceito de autonomia universitária deve ser reexaminado neste contexto.

É bastante claro que o governo central não tem e nem terá condições de avaliar e acompanhar em detalhe o que ocorre com a educação superior nas escolas e faculdades isoladas do País. Isso não se deve somente às conhecidas limitações de nossa administração pública, mas, sobretudo, ao fato de que a atividade de ensino e de pesquisa depende do envolvimento e da ação autônoma e motivada das pessoas e não pode ser comandada e regulada externamente.

A idéia de que o governo deve exercer este controle está associada à organização cartorial e corporativista do Estado brasileiro, que tende a associar os diplomas universitários a privilégios e monopólios profissionais válidos para todo o País. Se um médico formado no interior de Minas é igual a um médico formado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, então alguém deveria verificar e controlar para que isso seja realmente assim.

A solução mais adequada deste problema é dissociar a formação da outorga legal do título profissional. Com isto, as universidades estariam livres para ensinar como preferirem, e seus produtos seriam avaliados externamente.

Esta autorização legal para o exercício profissional, nos poucos casos em que seja realmente necessária (como na medicina, por exemplo) pode ser feita de formas diferentes; por exames de Estado, uniformes para todos os graduados, por exames de ordem feitos pelas associações de classe, ou por sistemas de avaliação periódica de cursos que possam validar em bloco os diplomas de determinadas instituições.

A perspectiva atual é a de que é necessário reduzir ao mínimo possível os monopólios e privilégios profissionais estabelecidos em lei e estimular a criação de uma pluralidade de mecanismos de tipo competitivo pelos quais a sociedade e o próprio governo possam se informar sobre o que está ocorrendo. Aqui, o setor público e o setor privado precisam de tratamentos bem diferenciados.

A autonomia universitária hoje existente significa, basicamente, que as universidades ensinam o que querem e mandam a conta para o governo. Ainda que o governo tente manter os gastos sob controle, a tendência histórica recente tem sido a de um aumento contínuo dos gastos das universidades, sobretudo, de pessoal (Quadro 5), e toda a política de salários fica por conta do governo. A proposta de autonomia universitária, que o governo pretende implantar, busca, muito adequadamente, inverter esta situação, e tem dois componentes fundamentais. O primeiro é que as universidades recebam um orçamento global que inclua os gastos de pessoal e assumam a responsabilidade de geri-lo. Isto requer uma mudança no regime jurídico do funcionalismo para dar às universidades condições de criar sistemas próprios de incentivo e desincentivo a seus professores.

Um sistema como este permitiria que as universidades disputassem professores entre si, demitissem ou deixassem de promover os que não apresentassem desempenho satisfatório e reformulassem cursos e departamentos com excesso de professores ou pouca demanda. O segundo componente fundamental é que o financiamento seja balizado por um sistema confiável de avaliação contínua de desempenho. A passagem do atual sistema para um outro, definido nos termos acima, é extremamente complexa e necessitaria de um certo tempo.

Existem várias idéias já sendo amadurecidas a respeito. Uma delas é dividir o orçamento das universidades públicas em duas partes, uma fixa, histórica, e outra variável, sujeita a avaliações anuais, e cujo peso relativo fosse crescendo ano a ano. Existem procedimentos de avaliação mais ou menos automáticos, relacionados a índices mensuráveis (alunos por professores, abandonos de curso, renda dos formados

no mercado de trabalho, produção acadêmica de professores), e outros mais qualitativos que requerem a criação de sistemas de avaliação por pares.

A avaliação dos conhecimentos dos estudantes ao final dos cursos, que está sendo implementada pelo Ministério da Educação, é uma forma engenhosa e criativa de começar a enfrentar esta questão*. Dado o tamanho de nosso sistema de ensino superior e sua diferenciação de funções, a expectativa é que se possa criar um amplo sistema de avaliação para as diferentes áreas de atuação, e fazer com que os orçamentos universitários tenham que ser analisados e, eventualmente, negociados função a função, naquilo que depender de recursos financeiros do setor público.

O tema da avaliação tem estado na ordem do dia do Ministério da Educação, há pelo menos dez anos, e tem havido muitas experiências interessantes de avaliação, realizadas de forma independente por várias universidades, sem que haja, no entanto, sistemas interinstitucionais permanentes que produzam resultados comparáveis. Qualquer sistema de avaliação estará sujeito a imperfeições, mas isto não é razão suficiente para não avaliar, principalmente quando a alternativa é deixar o ensino superior sem qualquer mecanismo adequado de indução de desempenho e qualidade.

Existe o temor, por parte de instituições fora do eixo Rio - São Paulo, de que sistemas nacionais de avaliação possam redundar em concentração cada vez maior de recursos nas instituições de maior prestígio e desempenho, reduzindo ainda mais as condições que instituições menos aquinhoadas possam ter de melhorar seu desempenho. Este temor tem fundamento, sobretudo, se os sistemas de avaliação não levarem em conta as diferenças de objetivos, orientações e populações atendidas pelas diversas instituições de ensino superior, ou seja, se não forem realizadas levando em conta, de forma clara e explícita, a diferenciação institucional.

Em relação ao setor privado, o governo não tem, em princípio, por que tentar interferir e controlar quando não existem recursos públicos envolvidos. A retirada do governo da tentativa de regulamentar o setor privado deverá levar, necessariamente, ao surgimento de mecanismos de controle e avaliação por

* Este sistema pode funcionar bastante bem para avaliar, de forma comparativa, cursos de áreas relativamente homogêneas e bem institucionalizadas, mas não teria como medir o valor adicionado da educação superior, a não ser associado a mensurações realizadas no início dos cursos.

parte de associações profissionais e redes de instituições privadas que se preocupam em diferenciar-se dentro do mercado educacional.

O governo deve estimular a criação desses mecanismos, sem monopólios. Em geral, é necessário que existam mais informações sobre os diferentes cursos, carreiras e instituições do que há hoje, para que o público e o próprio governo possam se orientar. Instituições privadas que recebem recursos públicos devem estar sujeitas, em princípio, aos mesmos mecanismos de avaliação das instituições públicas propriamente ditas*. E sistemas de crédito educativo, se bem constituídos, podem transformar-se em mecanismos bastante eficazes de financiamento tanto para o setor público quanto para o setor privado, baseado na avaliação implícita feita por cada estudante ao decidir onde colocará seu investimento.

Finalmente, a distinção que hoje ainda existe entre universidades e escolas isoladas parece estar totalmente esvaziada e talvez devesse ser abandonada de uma vez por todas. A suposição ainda dominante é de que as universidades, por cobrirem todas as áreas de conhecimento e terem professores e pesquisadores de alto nível, poderiam ser autônomas, mas não as escolas que se dedicam a áreas específicas e não têm um quadro acadêmico bem constituído.

A aplicação rígida deste critério, hoje, desqualificaria um grande número das atuais universidades, tanto públicas quanto privadas, desta categoria. A exigência de universidade do campo é totalmente obsoleta para os dias atuais, e tem sido sistematicamente fraudada (um curso de Biologia ou Ecologia pode ser apresentado como cobrindo a área de ciências biológicas, e um curso de Matemática pode responder pelas ciências exatas e tecnologia).

Em última análise, se a sociedade dispuser de mecanismos claros de avaliação das instituições e suas carreiras, feita pelos governos, corporações profissionais, entidades de classe e outras, a distinção entre instituições universitárias e não-universitárias perde o interesse. Se estas avaliações não existirem, a distinção continuará sendo irrelevante.

---

* É interessante que o Chile tenha abandonado a distinção tradicional entre instituições públicas e privadas, e utilize agora a diferença entre instituições com subsídios governamentais (que incluem, por exemplo, a Universidade Católica do Chile, em pé de igualdade com a Universidade Nacional) e as instituições sem financiamento público.

QUADRO 1

AMÉRICA LATINA, TAXAS BRUTAS DE ESCOLARIZAÇÃO SUPERIOR E GASTOS PÚBLICOS POR ALUNO (MILHÕES DE DÓLARES, DIVERSOS PAÍSES - 1990)

País	Taxa Bruta de Escolarização Superior	Gasto médio anual por aluno em instituições oficiais
Argentina	39,90	920
Bolívia	20,60	455
Brasil	11,30	8,712
Colômbia	14,20	981
Cuba	20,80	677
Chile	20,60	1,480
México	14,00	1,155
Peru	33,10	262
Uruguai	30,10	872
Venezuela	26,60	1,454

Fonte: J.J.Brunner e outros: 1994.

QUADRO 2

PESSOAS OCUPADAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE: CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS POR GRUPOS DE ANOS DE ESTUDO

	Total (%)	Sem instrução e menos de 1 ano(%)	1 a 3 anos(%)	4 a 7 anos(%)	8 a 10 anos(%)	11 a 14 anos(%)	15anos ou mais (%)	Não determinados e sem declação(%)
Até ½ salário mínimo	11,39	23,15	16,60	10,33	5,39	2,13	0,26	9,70
Mais de ½ a 1 salário	17,70	21,95	20,13	20,37	17,10	9,42	1,56	25,91
Mais de 1 a 2 salários mínimos	20,82	16,95	20,18	24,20	25,62	19,60	6,15	25,80
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10,69	5,12	8,26	11,95	15,23	15,29	6,78	9,67
Mais de 3 a 5 salários mínimos	10,24	3,18	5,38	9,82	14,76	20,30	16,09	7,42
Mais de 5 a 10 salários mínimos	7,28	1,24	2,53	4,92	9,41	17,78	25,86	6,28
Mais de 10 a 20 salários mínimos	3,26	0,35	0,77	1,46	2,84	7,74	22,11	0,85
Mais de 20 salários mínimos	1,61	0,08	0,22	0,53	0,94	2,71	17,01	0,00
Sem rendimento	15,68	25,62	24,70	15,66	7,90	3,64	1,32	13,04
Sem declaração	1,32	2,36	1,23	0,76	0,81	1,40	2,86	2,34
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Exclusive a população rural da Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
Sem rendimento: inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios.

QUADRO 3
DEMANDA E ACESSO AO ENSINO SUPERIOR, POR GRANDES REGIÕES, 1994

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Total
Vagas	17.542	68.152	351.460	101.340	35.641	574.135
Inscrições	113.367	358.569	1.270.142	334.039	160.906	2.237.023
Ingressantes Univ	16.557	65.128	265.442	83.534	32.589	463.250
Concluintes 2º grau	45.070	172.370	355.273	121.438	54.683	748.834
% ingressantes	14,60	18,16	20,90	25,01	20,25	20,71
Ingressantes univ/ concluintes 2º grau	36,74	37,78	74,71	68,79	59,60	61,86

Fonte: Ministério da Educação, Sinopse do Ensino Superior. 1995.

QUADRO 4
GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA, 5 PAÍSES

	Gasto público público em educação como % do PNB	% dos gastos correntes em educação superior	Taxa de gastos gastos públicos em educação superior, 1990 (1980=100)	Gasto público total educação superior (milhões de dólares)	Gasto por aluno em instituições públicas de ensino superior
Argentina(a)	1,5	46,7	79	844,42	920
Brasil(b)	3,9	25,6	214	3146,00	8712
Chile	3,0	21,6	59	216,62	1480
Colômbia	2,9	18,5	129	185,85	961
México	4,1	16,7	83	1028,70	1155

(a) Só inclui os gastos centralizados dos Ministérios da Cultura e Educação dedicados, predominantemente, às universidades nacionais.
(b) A taxa da coluna 3 refere-se ao ano de 1986
Fonte: BRUNNER (2).

QUADRO 5

INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - DESPESAS EXECUTADAS COM RECURSOS DO TESOURO E CUSTO POR ALUNO (EM MILHÕES DE DÓLARES)

	Orçamento Global		Custo Por Aluno		
ANO	US$ Oficial	US$ Paralelo	US$ Oficial	US$ Em US$ Paralelo	Em US$ de 1994
1974	325.659.83	10.629.3	1.396	1.381	5.027.5
1975	442.503.8	371.979.1	1.793	1.507	5.977.0
1976	596.018.5	480.373.1	2.343	1.889	7.406.4
1977	674.076.6	589.817.1	2.432	2.128	7.157.6
1978	832.723.2	739.605.9	2.773	2.462	7.388.6
1980	976.681.9	866.101.7	2.918	2.588	7.321.1
1982	1.482.764.6	1.246.601.9	4.214	3.610	8.694.5
1984	857.349.5	837.010.4	2.349	2.294	5.815.4
1986	1.231.783.3	816.277.5	3.457	2.291	8.700.0
1988	3.631.185.4	2.617.547.0	10.020	7.223	11.303.5
1989	7.313.312.1	3.368.555.8	20.516	9.450	15.654.5
1990	3.621.029.8	2.833.018.8	9.099	7.119	10.947.7
1991	2.256.725.4	2.039.326.2	5.619	5.077	7.895.5
1992	1.931.789.0	1.620.642.1	4.652	3.902	6.656.8
1993	2.861.959.0	2.433.654.3	6.545	5.565	8.258.8
1994	4.369.000.0	4.117.735.9	9.783	9.220	9.783.2
1995	5.896.300.0	5.857.882.4			

* A partir do 1990, inclusive. Os alunos do 1° e 2° grau estão incluídos no total do corpo discente.

Fonte: Schwartzman (10).

Abstract: Higher education in Brazil: the search for alternatives - *The author considers the importance of education as a central source of wealth in a country. He analyses historical problems related to higher education, in what concerns the quality of institutions, syllabi, sub-employment resulting from low-level programmes, costs, access selectivity and resource concentration. He suggests alternatives to overcome difficulties through expansion, diversification of funding sources, and differentiated systems, as an only pattern for university teaching is not feasible in practice. Other means include the replacement of formal and bureaucratic control by competition mechanisms associated with permanenent evaluation systems and result performance.*

Key words: *Higher education, problems and alternatives.*

Referências Bibliográficas

1 BARROS, Ricardo Paes & CAMARGO, José Márcio. As causas da pobreza no Brasil. In: *Modernidade e Pobreza.* Rio de Janeiro, Nobel (Fórum Nacional), 1994. p. 81-114.

2 BRUNNER, José Joaquín et al. *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del anño 2000.* Santiago, FLACSO, 1994. (manuscrito).

3 CASTRO M. H. Magalhães. *A pós-graduação em Zoom.* NUPES, 1991. Documento de trabalho.

4 DALAND, Robert T. *Brazilian planning: development, politics and administration.* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.

5 DONÂNGELO, Maria Cecília. (coord.) *Condições do exercício profissional de medicina na área metropolitana de São Paulo.* Universidade de São Paulo, Departamento de Medicina Preventiva, 1983. (mimeo).

6 ESPÓSITO, Marília Pontes. (coord.) - *Estudo exploratório sobre o destino ocupacional, expectativas e desempenho profissional dos graduados em Pedagogia.* São Paulo,

Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, Núcleo de Estudos de Sociologia da Educação, Departamento de Filosofia e Ciências da Educação, 1987. (mimeo).

7 MACHADO, Edson. *A questão da expansão do ensino superior brasileiro - um desafio para o curto prazo.* Rio de Janeiro, Fundação Cesgranrio, 1995. Fórum: Brasil 1995.

8 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Por uma nova política para o ensino superior no Brasil.* Relatório final da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Brasília, Ministério da Educação, 1995.

9 SCHWARTZMAN, Jacques. O crédito educativo no Brasil. *Educação Brasileira,* v.17, n. 34, p. 71-84, jan./jul. 1995.

10 __________ . *Políticas de ensino superior no Brasil na década de 90.* Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996 (manuscrito).

11 SCHWARTZMAN, Simon. Brazil: opportunity and crisis in higher education. *Higher Education,* v. 17,n. 1, p. 99-119, 1988.

12 __________ . O futuro do ensino superior no Brasil. In: PAIVA, Vanilda & WARDE, Mirian Jorge. *Dilemas do ensino superior na América Latina.* Campinas, Papirus, 1994.

13 __________ . *Tempos de Capanema.* São Paulo, Paz e Terra/EDUSP, 1984.

14 __________ . *Os estudantes de ciências sociais.* São Paulo, Universidade de São Paulo, NUPES, Análises Preliminares AP5/92, 1992.

15 SCHWARTZMAN, Simon, *et al.* Ciência e tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global. In: SCHWARTZMAN S. (ed.) *Ciência e tecnologia no Brasil: política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1995. p. 1-59.

16 SILVA, Geraldo Bastos. *A educação secundária.* São Paulo, Nacional, 1969 (Atualidades Pedagógicas, vol. 94).

Recebido para publicação em 10/9/96
Aceito para publicação em 29/10/96